

VITAKO-STELLUNGNAHME ZUM ENTWURF EINES GESETZES ZUR MODERNISIERUNG DES PASS-, AUSWEIS- UND AUSLÄNDERRECHTLICHEN DOKUMENTENWESENS UND ZUM ENTWURF EINER VERORDNUNG ZUR ÄNDERUNG DER PERSONALAUSWEISVERORDNUNG, DER PASSDATENERFASSUNGS- UND ÜBERMITTLUNGSVERORDNUNG, DER AUFENTHALTSVERORDNUNG SOWIE WEITERER VORSCHRIFTEN

VITAKO ist der Verband der kommunalen IT-Dienstleister in Deutschland und repräsentiert 54 Mitglieder, die die Verwaltungs-IT für rund 80 Prozent der deutschen Kommunen erbringt. Insofern nutzen wir die Möglichkeit gerne, eine Stellungnahme aus Sicht der kommunalen IT-Dienstleister und Fachverfahrenshersteller zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens sowie weiterer damit im Zusammenhang stehender Verordnungen und Vorschriften abzugeben.

VITAKO begrüßt den Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens und den Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Personalausweisverordnung, der Passdatenerfassungs- und Übermittlungsverordnung, der Aufenthaltsverordnung sowie weiterer Vorschriften.

Im Folgenden möchten wir Hinweise und Anmerkungen zu einzelnen Punkten geben:

ENTWURF EINER VERORDNUNG ZUR ÄNDERUNG DER PERSONALAUSWEISVERORDNUNG, DER PASSDATENERFASSUNGS- UND ÜBERMITTLUNGSVERORDNUNG, DER AUFENTHALTSVERORDNUNG SOWIE WEITERER VORSCHRIFTEN

Die Regelungen zur Erstellung eines Lichtbildes in der Behörde sind zu begrüßen. Die Ausführungen gelten für den Pass- bzw. Personalausweisbereich und auch für das Ausländerwesen.

Wir gehen davon aus, dass die Ausführungen zur fachlichen und technischen Umsetzung derzeit noch in Erarbeitung sind und zu einem gegebenen Zeitpunkt zur Verfügung stehen.

ENTWURF EINES GESETZES ZUR MODERNISIERUNG DES PASS-, AUSWEIS- UND AUSLÄNDERRECHTLICHEN DOKUMENTENWESENS

Wegfall Kinderreisepass

Wir begrüßen, dass der Kinderreisepass entfällt und diese Produktart nicht mehr ausgestellt wird.

Weitere Anmerkung:

Da die Ausstellung von vorläufigen Reiseausweisen bzw. Reiseausweisen für Kinder, die seit dem 01.01.2021 aufgrund EU-Rechts ebenfalls nur noch ein Jahr gültig sein dürfen, bei den Ausländerbehörden einen ähnlich hohen oder sogar höheren Verwaltungsaufwand bewirken dürften, sollte nach unserer Auffassung ebenfalls über die Abschaffung der oben genannten Dokumente nachgedacht und stattdessen auch eine Ausstellung von elektronischen Reiseausweisen im Expressverfahren ermöglicht werden. Hierzu wäre eine ergänzende Änderung des § 4 Abs. 1 Satz 4 der Aufenthaltsverordnung erforderlich.

Zudem ist an die obigen Dokumente in der Regel auch immer ein Aufenthaltstitel geknüpft, der dann ebenfalls jährlich neu ausgestellt bzw. verlängert werden muss.

Kommunikation zwischen Pass- und Personalausweisbehörden

Wir nehmen Bezug auf die nachfolgende Textpassage:

„Aus diesem Grund wurde im Jahr 2020 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat im Herbst 2022 ein Konzept beschlossen, wie im Falle des Umzugs einer Inhaberin oder eines Inhabers eines Passes, Ausweises oder einer eID-Karte mit der Führung der Pass-, Personalausweis oder eID-Karte-Register zu verfahren ist. Nach diesem Konzept soll weiterhin die Behörde die registerführende Behörde bleiben, die das Dokument ausgestellt hat. Die neu zuständig gewordene Behörde soll die Möglichkeit haben, durch automatisierte Abrufe ohne Zeitverzug Zugriff auf die im Register gespeicherten Daten zu haben. Das Konzept geht davon aus, dass am Ende des Modernisierungsprozesses bei der neu zuständig gewordenen Behörde nicht alle Daten des jeweiligen Registers gespeichert werden müssen, da der Zugriff über die Abrufe erfolgen kann. Allerdings bestehen aktuell relevante technische Voraussetzungen für solche automatisierten Abrufe noch nicht. Damit auf einen automatisierten Abruf unmittelbar eine Rückmeldung erfolgt, ist es notwendig, dass sowohl die abrufende Stelle als auch die zuliefernde Stelle das sogenannte synchrone Verfahren technisch umsetzen können. Dies ist derzeit nicht der Fall. Vor diesem Hintergrund ist in einem ersten Schritt vorgesehen, dass alle Daten der jeweiligen Register auch bei der neu zuständig gewordenen Behörde für ihre Aufgabenwahrnehmung vorgehalten werden können. Sofern jedoch die Voraussetzungen für eine synchrone Kommunikation zwischen den jeweiligen Behörden etabliert wurde, kann die Speicherung bei der neu zuständig gewordenen Behörde entfallen.“

Derzeit sind die Lichtbildabrufe durch die Sicherheitsbehörden im synchronen Verfahren abgebildet.

Nach unserem Kenntnisstand wird zum 01.11.2023 nur ein asynchroner Nachrichtenversand zwischen der zuständigen und der ausstellenden Behörde erfolgen.

Insbesondere betrifft dies XML-Nachrichten für „Zuständigkeitserklärungen“ der örtlich zuständigen Behörden, Antwortnachrichten der ausstellenden Behörde, Nachrichten über Fehlermitteilungen und Freitextnachrichten.

Der Datenumfang, welcher bei der örtlich zuständigen Behörde gespeichert wird, steht dementsprechend im Widerspruch zu dem folgenden Auszug, auch wenn dies nur eine „Kann“-Bestimmung ist: „Vor diesem

Hintergrund ist in einem ersten Schritt vorgesehen, dass alle Daten der jeweiligen Register auch bei der neu zuständig gewordenen Behörde für ihre Aufgabenwahrnehmung vorgehalten werden können“.

In der UAG-Recht wurde entschieden, dass die Doppelspeicherung von Lichtbildern in der ausstellenden und der örtlich zuständigen Behörde nicht erfolgen wird.

Die Nachrichten in der aktuell veröffentlichten XPassAusweis-Spezifikation zum 01.11.2023 können keine Lichtbilder, Unterschriften oder Verarbeitungsvermerke zwischen den Pass-, Personalausweis- und eID-Karten-Behörden übermitteln.

Für die synchrone Kommunikation zwischen den Personalausweisbehörden müssten also noch Anpassungen erfolgen. Bedacht werden muss dabei einerseits die Verfügbarkeit, andererseits aber auch Aspekte der IT-Sicherheit. Prinzipiell müsste jede Pass-, Personalausweis- und eID-Karten-Behörde einen Webservice nach außen öffnen. Dieser muss dann entsprechend abgesichert werden. Hier sollten Überlegungen getroffen werden, die synchronen Abrufe auch über die zentralen Register anbieten zu können. Die neu zuständig werdende Behörde würde beim zentralen Register synchron abrufen. Dieses könnte dann stellvertretend für die registerführende Behörde antworten. Diese Möglichkeit sollte ohnehin dann bestehen, wenn es schon einen zentralen Lichtbildbestand im jeweiligen Bundesland gibt.

In der Gesetzesbegründung wird auf im Meldewesen vergleichbare Regelungen verwiesen. Hinsichtlich der Formulierung „zu jeder Zeit“ sollte klargestellt werden, dass damit keine Hochverfügbarkeitsregister geschaffen werden sollen (vgl. auch Ziffer 39.3 zu § 39 Absatz 3 BMGVwV).

Ausgabe des elektronischen Aufenthaltstitels gemeinsam mit dem Sperrkennwort durch die Ausländerbehörde

Es ist nicht ersichtlich, ob es bei der Ausgabe des elektronischen Aufenthaltstitels gemeinsam mit dem Sperrkennwort durch die Ausländerbehörde zu einem personellen Mehraufwand durch zusätzliche Beratung und materiellem Mehraufwand (Ausdruck des Sperrkennwortes) kommt, der nicht durch die Einnahme von Verwaltungsgebühren gedeckt ist.

Speicherung der E-Mail-Adresse des Pass-/Personalausweis-/eID-Karte-Inhabers im Register

Die Intention, den Pass-, Personalausweis- und eID-Karten-Behörden die Möglichkeit zu geben, in bestimmten Situationen (insb. Ablauf des hoheitlichen Dokumentes) E-Mails als Serviceangebot an die Inhaber zu versenden, wird begrüßt. Dies reduziert auch die bisherigen Aufwände, Erinnerungsanschriften der örtlich zuständigen Pass-, Personalausweis- und eID-Karten-Behörden per Post zu versenden. Eine Verwendung des „Nutzerkonto Bund“ zur Bereitstellung von Erinnerungsschreiben kann perspektivisch in Erwägung gezogen werden.

In der Praxis bestehen hier noch eine Reihe von Umsetzungsfragen. Die Angabe der persönlichen E-Mail-Adresse des Bürgers ist das wesentliche Datum bei der Beantragung von hoheitlichen Dokumenten. Auf

Basis der E-Mail werden alle Folgeprozesse angestoßen. Die zu diesem Zweck zulässige Speicherung im Register sollte, auch aus Gründen der Datensparsamkeit, jedoch nur im Register der örtlich zuständigen Pass-/Personalausweis-/eID-Karten-Behörde, wenn diese nicht (mehr) mit der ausstellenden Behörde identisch ist, gespeichert werden, da es ansonsten einerseits zu Mehrfachkontakten seitens der ausstellenden und örtlich zuständigen Behörde führen könnte, andererseits auch zu Fehlinformationen hinsichtlich des Ortes der Antragstellung, wenn die nicht mehr örtlich zuständige ausstellende Behörde über Möglichkeiten der Antragstellung informiert. E-Mail-Adressen können sich im Laufe der Gültigkeit von hoheitlichen Dokumenten ändern. Im Falle eines Wechsels der örtlichen Zuständigkeit kann die aktuelle E-Mail-Adresse abgefragt und im örtlichen Register gespeichert werden. Darüber hinaus kann es bei der Angabe der E-Mail zu unterschiedlichen Konstellationen kommen, warum der Prozess nicht vollzogen werden kann:

- > Der Bürger gibt eine ungültige E-Mail-Adresse an
- > Erfassungsfehler bei der Beantragung
- > Bürger möchte die E-Mail-Adresse nicht angeben, aber wünscht trotzdem den Direktversand von beantragten Dokumenten
- > Bürger hat keine E-Mail-Adresse

Direktversand von Dokumenten

Der Direktversand von Dokumenten an den Bürger gilt für die eID-Karte, Pass und Personalausweis als auch für den eAT.

Praktische Fragen stellen sich auch bei der Zustellung der beantragten Dokumente und der notwendigen Informations- und Dokumentationspflichten. Im Falle des elektronischen Aufenthaltstitels ist die Aushändigung nicht mit der reinen Entgegennahme des Kartenkörpers gleichzusetzen. Vielmehr löst die Aushändigung weitere Rechtsfolgen aus, wie beispielsweise die Erteilung der Arbeitserlaubnis.

Die Ersatzausstellung nach einem eventuellen Verlust auf dem Postweg ist sehr aufwändig und unter Umständen auch nicht durch Verwaltungsgebühren gedeckt.

- > Gibt es ausgewählte Zustellungs-Dienstleister?
- > Wann werden die beantragten Dokumente zugestellt?
- > Sind bestimmte Zustellvarianten vorgesehen, wie z. B. Einschreiben?
- > Regelmäßig ist von dem Fall auszugehen, dass der Bürger zum Zeitpunkt der Zustellung nicht persönlich anzutreffen ist. Wie wird in solche einem Fall verfahren?
- > Wie erhält die Behörde eine Rückmeldung, dass der Bürger das Dokument erhalten hat? Wie ist dieses im Register zu vermerken?
- > Ab welchem Zeitpunkt gilt das Dokument als an die richtige Person „ausgehändigt“?

Gem. „§ 5a Ausgabe des Passes“ der Passverordnung und den anderen geänderten Verordnungen wird von der Entwertung gesprochen. Für die Zeit der Beantragung und der Zustellung des neuen hoheitlichen Dokuments hat der Bürger kein Dokument zum Ausweisen. Weiterhin fehlt an dieser Stelle eine Regelung, wie mit elektronischen Aufenthaltstiteln verfahren werden soll, die gleichzeitig als Ausweisersatz

ausgestellt wurden. In solchen Fällen kann die zuverlässige Identifizierung des Inhabers unter Umständen nicht möglich sein, wenn dieser über kein anderes geeignetes Identitätsdokument verfügt.

Neue Ausstellungsmöglichkeiten für Eilbedürftige beim eAT

Zur Ausgabe auf dem Weg des postalischen Versands muss genau festgelegt werden, an wen die Anzeige des unbefugten Öffnens, des Nicht-Erhalts oder zu falschen Angaben auf dem Aufenthaltstitel zu erfolgen hat. Zu klären ist auch der Status des Expressverfahrens: Hat der Antragssteller in diesen Fällen einen erneuten Anspruch darauf?

Verwendung eID unter 16 Jahren

Die Regelungen zur Nutzung der eID-Funktion ab 14 Jahren werden begrüßt.

Umsetzungszeitraum

Es sollte ein ausreichender Umsetzungszeitraum nach Verabschiedung des Gesetzes eingeplant werden, damit die Fachverfahrenshersteller die geforderten Änderungen in Ihren Lösungen umsetzen können.